

Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política, n. 3, pp. 281-315, 2011.

# Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo.

Pilar Arcidiacono<sup>1</sup>

Verónica Carmona Barrenechea<sup>2</sup>

Mora Straschnoy<sup>3</sup>

## RESUMEN

Desde 2009, con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social<sup>4</sup> (AUH), parece inaugurarse una nueva etapa para las políticas sociales en Argentina. Por un lado, se amplía el régimen de Asignaciones Familiares vigente desde 1957 y que estaba destinado desde sus orígenes a trabajadores formales, incluyendo a sectores de trabajadores informales y desempleados. Por el otro, a partir de la AUH se reemplazan los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos nacionales más importantes del momento – el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se había implementado a partir de la crisis de 2001/2 en Argentina, y el Programa Familias por la Inclusión Social, creado en el año 2006-. Sin embargo, más allá de los cambios cuali y cuantitativos, algunas de las características de las políticas predecesoras aún se plasman en la Asignación Universal, como por ejemplo la continuidad de las condicionalidades educativas y de salud y el hecho de que se continua brindando prestaciones diferenciales a los trabajadores asalariados formales y a los excluidos del mercado de trabajo formal. Este trabajo abordará diversos aspectos de la AUH y su carácter difuso entre las

---

1 Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral del CONICET. Investigadora adscripta del Instituto "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho (UBA). E-mail: [pilar.arcidiacono@gmail.com](mailto:pilar.arcidiacono@gmail.com)

2 Licenciada en Ciencia Política y maestranda en Políticas Sociales, ambas por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. E-mail: [veronica.carmonab@gmail.com](mailto:veronica.carmonab@gmail.com)

3 Licenciada en Sociología maestranda en Políticas Sociales, ambas por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. E-mail: [mora@straschnoy.com](mailto:mora@straschnoy.com)

Miembros integrantes del Proyecto Interdisciplinario UBACyT MS10 Programación Científica 2010-2012 titulado "Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina" (Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Sociales), dirigido por Laura Pautassi y codirigido por Gustavo Gamallo

<sup>4</sup> A lo largo del artículo se utilizarán indistintamente y como sinónimos "Asignación Universal por Hijo para Protección Social", "Asignación Universal", "Asignación" y la sigla AUH.

prestaciones clásicas de la Seguridad Social y los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos. Siguiendo el marco teórico relacionado a las perspectivas del bienestar, se buscará problematizar aspectos de la Asignación en cuanto a su diseño y a las concepciones que atraviesan el campo de las políticas sociales.

## **I. Introducción**

En el año 2009 el gobierno creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, y con esta parece inaugurarse una nueva etapa para las políticas sociales en Argentina. Por un lado, se amplía el régimen de Asignaciones Familiares, prestación clásica de la seguridad social, incluyendo a sectores de trabajadores informales y desempleados que se habían encontrado históricamente excluidos del mismo. Por otro lado la Asignación supuso reemplazar los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos nacionales más importantes del momento, principalmente del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social. El primero se había implementado a partir de la crisis de 2001/2 en Argentina y consistía en una transferencia de 150 pesos (US\$ 35,3) a los hogares a cambios de, por un lado, el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación de los hijos y, por el otro, de que los/las padres/madres realizaran una contraprestación que podía ser comunitaria, educativa o en empresas por un mínimo de 4 y un máximo de 6 horas. Al año 2003, el monto transferido por el citado Plan representaba, en promedio, un 55% del Salario Mínimo Vital y Móvil.<sup>5</sup> El segundo era un programa transferencia de ingresos a los hogares sin contraprestación laboral, pero sí con condicionalidades en materia de salud y educación, lo que lo hace asimilable a otros programas implementados en la región como el Programa Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México. Al

---

<sup>5</sup> El porcentaje ha sido obtenido en función de promediar los \$250 fijados como Salario Mínimo (Dec. 388/2003) y los \$300 que alcanzaría dicha institución en función del aumento de \$10 mensuales fijado a partir del mes de agosto de 2003 (Dec. 388/2003).

año 2005 la transferencia de ingresos era de entre 125 y 200 pesos dependiendo de la cantidad de hijos de los hogares lo que actualmente representan entre U\$S29 y U\$S47, y en relación al salario mínimo representaba en aquel momento entre el 23% y el 37%.<sup>6</sup>

Los cambios en las políticas sociales con relación a los antecedentes inmediatos, así como las potencialidades y características particulares de la Asignación serán abordados en este trabajo, bajo el marco teórico de la provisión de bienestar.

## **II. Algunas precisiones conceptuales sobre la provisión de bienestar**

Este trabajo toma como marco teórico, para el análisis de la Asignación Universal, las perspectivas vinculadas con el **bienestar**. Como señala Martínez Franzoni (2005), en América Latina el bienestar ha sido fundamentalmente interpelado por su ausencia y vinculado con dos conceptos centrales: la **pobreza**; entendida como un estadio inferior de bienestar y la **inequidad**; como la inadecuada distribución de insumos y capacidades socialmente deseables.

Siguiendo a Esping Andersen (2000) el bienestar debe ser comprendido como una **capacidad** y no como un estado. Esta capacidad se relaciona con el manejo de la incertidumbre y de **riesgos** (a estar desempleados, a la enfermedad, a la discapacidad, a la discriminación). Los riesgos se construyen socialmente (no individualmente), no son propiedad de los individuos sino probabilidades de los colectivos (varían a partir de la clase y el sexo y el ciclo de vida), no se construyen como resultado de probabilidades empíricas (de costos y resultados) sino que son un proceso interpretativo de dichas probabilidades.

Este abordaje del bienestar implica preguntarse acerca de cuáles son las capacidades y cómo se distribuyen socialmente. La ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a recursos

---

6 El porcentaje ha sido obtenido en función de un promedio de los dos valores \$510 (Resolución 2/2005) y \$570 (Resolución 2/2005) vigentes para el año 2005.

se conoce como “**estratificación**”. Originariamente esta se atribuía a la clase social a la que luego se le sumaron los estudios de género a través del concepto sexo-género y de la división sexual del trabajo, y consecuentemente los estudios de estratificación incorporaron estas variables (Lewis, 1993; Sainsbury, 1999; Orloff, 1993, entre otros).

Ahora bien **¿quiénes son los encargados de la provisión del bienestar?** Como señala Esping Andersen (1993 y 2000), en una sociedad capitalista, el bienestar es provisto por **distintas fuentes o esferas**: el Estado, el mercado y la familia (luego se sumará el tercer sector/sociedad civil). Cada una de estas fuentes de provisión de bienestar representa un principio distinto de gestión de riesgos. A la vez, el modo de gestionar y distribuir los riesgos sociales entre las esferas establece una enorme diferencia. La combinación diferencial de estas fuentes de bienestar origina lo que Esping Andersen (1993: 37) denominó “**regímenes de bienestar**”<sup>7</sup> (RB).

Para Adelantado et al (1998: 134), la esfera estatal tiene el lugar central en la organización de las desigualdades sociales y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. En este sentido, las políticas sociales son obviamente diseñadas por la esfera estatal, pero ello no impide que su formación y contenidos puedan verse y de hecho se vean notoriamente condicionados por la estructura y dinámica de las restantes esferas. Lejos de construir relaciones armónicas y sinérgicas, los RB

---

<sup>7</sup> Más allá de la tipología construida por Esping Andersen (1993), cabe destacar la redefinición de los mismos que realiza Martínez Franzoni (2005), para el caso de América Latina, diferenciando entre i) Régimen de bienestar estatal de proveedor único: en estos países el Estado continúa asignando la mayor parte de sus recursos a servicios universales, como en Uruguay y Costa Rica. Ambos países son considerados excepciones en materia de condiciones de vida y perfil del Estado y sus reformas. Este régimen arroja la menor desigualdad de la región; ii) Régimen de bienestar liberal de proveedor único: estos países han experimentado un desplazamiento acelerado desde el Estado hacia la prestación privada de servicios en salud, educación y pensiones. Los ejemplos, son Chile, Argentina y México. Este régimen arroja una desigualdad socioeconómica alta; iii) Régimen de bienestar informal de doble proveedor: para alcanzar niveles mínimos de ingresos las mujeres alcanzan niveles muy altos de participación laboral y de familias con doble proveedor, a partir de una alta proporción de trabajo informal a través del autoempleo. Las mujeres continúan siendo las principales cuidadoras, debido a las altas demandas que enfrentan, por las altas tasas de fecundidad y la escasa inversión social. El Estado ha tenido escasa presencia. Este régimen arroja niveles de desigualdad socioeconómica extrema. Se trata de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En síntesis, el régimen estatal de proveedor único tiene grados de “desmercantilización” que son mayores que en los restantes RB. El régimen liberal de proveedor único la “desmercantilización” se dirige selectivamente a los sectores de menores ingresos. El régimen informal de doble proveedor tiene muy bajo grado de “desfamiliarización” (la familia absorbe la mayor parte de la producción de bienestar).

están hechos o permeados de tensiones y conflictos, porque las prácticas de asignación están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas.

Dentro del conjunto de mecanismos y procesos relacionados con el bienestar y las esferas, aquí se retoma la posición de Esping Andersen según la cual “desmercantilización” y “desfamiliarización” son las funciones fundamentales de las políticas sociales (Esping Andersen: 2000). A estas funciones se les agrega la “redistribución”, aspecto que no será considerado en este trabajo al no plasmarse como objetivo de las intervenciones consideradas.

El efecto de “**desmercantilización**” desarrollado por Esping Andersen (2000:64), sobre nociones desarrolladas por Polanyi (1992) y Offe (1990):

Aspira a captar el grado en que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado, como manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T. H Marshall”. En ese sentido, debe entenderse “[...] la historia de las políticas sociales como una disputa en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales (Esping Andersen, 1993: 60).

Por su parte, **desfamiliarización** se relaciona con *“aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales”* (Esping Andersen, 1993: 66). Este concepto está muy ligado al de “doble (o triple) jornada femenina”, donde las mujeres realizan trabajo no remunerado en el hogar, trabajo en el mercado laboral y trabajo comunitario (Rodríguez Enríquez, 2005a). En muchos casos esto último se potencia incluso a través de las exigencias de contraprestaciones y condicionalidades de los programas sociales de las últimas décadas implementados en la región las cuales recaen fuertemente en las mujeres. La AUH bajo estudio en el presente trabajo, no parecería ser una excepción.

Así, en el campo de las políticas sociales se presume un Estado que “debería actuar” a través del formato de desmercantilización vía los derechos sociales (ciudadanía social), seguramente la vía más igualitaria. Sin embargo, se hacen presentes otras lógicas de actuación que más que desviaciones son prácticas ordinarias y recurrentes que deben ser analizadas. Por ejemplo, la desmercantilización a través de los derechos (y también la desfamiliarización) autonomizan al individuo respecto del mercado; sin embargo existen intervenciones (sea por acción u omisión estatal) que si bien pueden

desmercantilizar a través de esta vía, también puede hacerlo a través del incremento de mayores responsabilidades hacia las familias o a la sociedad civil y por lo tanto no necesariamente implican el goce de derechos y una mayor presencia estatal. Asimismo las políticas sociales, incluso desmercantilizando pueden regirse por otras lógicas que no son necesariamente las del derechos (Arcidiácono, 2011).

En base a los lineamientos teóricos arriba expuestos, aquí se entenderá por política social a aquellas intervenciones sociales del Estado orientadas a la generación de capacidades en relación al manejo de la incertidumbre y los riesgos. Por lo tanto, las Políticas sociales actúan directamente sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales y, por lo tanto, se entiende que no se limitan al problema de la pobreza. (Hopp, 2010)

Partiendo del marco conceptual aquí desarrollados para pensar el bienestar en la Argentina actual, se abren dos series de preguntas que recorren este trabajo. En primer lugar y en relación al marco de bienestar: ¿Cuál es el potencial desmercantilizador de la AUH?, ¿Cuáles son los mecanismos de asignación que se priorizan? ¿Es la universalidad?, ¿Ha estado la oposición a la universalidad relacionada con su potencial desmercantilizador y la defensa del mercado como esfera privilegiada para la provisión de bienestar?, ¿Es la AUH realmente un esquema para pensar el bienestar por fuera de los derechos laborales? ¿Cuáles son las rupturas y continuidades con respecto a los Programas de Transferencia de Ingresos Condicionados? ¿Es suficiente el término “universal” en el propio nombre de la política para hablar de una política universal? ¿Se puede hablar de universalidad cuando no sólo no se cubre a todas las familias con hijos sino que además se generan desde el propio diseño algunas “exclusiones” dentro del universo de los seleccionados como “merecedores” de la política?

### **III. Asignaciones Familiares contributivas y la Asignación por Hijo**

## **para Protección Social**

### **i. El régimen de Asignaciones Familiares: un derecho para trabajadores formales**

A partir de 1957 en Argentina se implementó el Sistema de Asignaciones Familiares, el cual tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales de las mal llamadas “cargas de familia”<sup>8</sup>, a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del Sistema de Seguridad Social. Es decir, el derecho a estas asignaciones se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral presuponía.

En general durante esos años las mujeres y los niños accedían a la protección social a través del hombre cabeza de familia, en una sociedad cuya estructura de organización familiar se encontraba regida según el patrón hombre proveedor/mujer cuidadora. De esta forma el régimen de bienestar estuvo fuertemente apoyado en la familia, en la medida que la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar (Pautassi, 2004). Es decir que las tres esferas, el mercado, el estado y la familia, se han encontrado fuertemente presentes en la configuración del régimen de bienestar Argentino, lo que ha llevado a distintos autores -Isuani (1991 y 2004), Lo Vuolo y Barbeito (2004), Bustelo (1992), Golbert, entre otros- a caracterizarlo como un régimen híbrido. En el mismo, la inclusión a la protección social y a los derechos sociales se basaba fundamentalmente en la participación de, básicamente, los hombres en el mercado formal de trabajo, en combinación con políticas sociales de base

---

<sup>8</sup> Las políticas de transferencia de ingresos que tiene por objetivo aliviarle a las familias los gastos económicos de su reproducción (Asignaciones Familiares, deducciones del impuesto a la ganancia, programas de transferencia de ingresos asistenciales, etc). Estas políticas hacen alusión a las “cargas de familia” para dar cuenta de los costos que las miembros dependientes (niños y adultos mayores) representan para los miembros activos. Aquí se entiende que son mal llamadas cargas de familia, ya que no se acuerda con denominar a los miembros dependientes como “cargas”.



universal en el caso de la salud y la educación pública, y políticas asistenciales y focalizadas para el caso de la vivienda social y otras prestaciones compensatorias.

En 1968 el régimen argentino unifica, a través de la Ley 18.017, las distintas cajas de las Asignaciones Familiares y en 1973 se consolida el proceso de inclusión de todos los sectores. Durante la década de los noventa se lleva a cabo una reforma, que comienza en el año 1991 (Hintze y Costa, 2011: 157) con la creación del Sistema Único de Seguridad Social; y culmina en 1996 con la elaboración de la Ley 24.714. En la misma se establecen modificaciones al sistema de Asignaciones Familiares las cuales causaron la eliminación de las prestaciones en los tramos más altos de ingresos, y el establecimiento de un monto escalonado de las transferencias que resultaba inversamente proporcional a los ingresos. Estas reformas se llevaron a cabo con el objetivo de producir una disminución de los costos laborales al reducir “las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5%” en 1996; estos cambios implicaron un recorte de las protecciones sociales (Bertranou, 2010:33). Después de esta última modificación, el régimen argentino de Asignaciones Familiares se mantuvo inalterado hasta la creación de la AUH en el año 2009.

Hoy por hoy existen dos tipos de transferencias de ingreso a nivel nacional para las familias: el contributivo, destinado a los trabajadores formales (Ley 24.714) y el no contributivo destinado a los trabajadores informales y los desocupados – AUH, Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09-. A esta política se le suman las deducciones al impuesto a las ganancias que se realizan por hijos, conyugues, y familiares directos. Estas deducciones implican una “transferencia indirecta” del Estado hacia las familias de mayores recursos.

## **ii. Debates y antecedentes en torno a la universalización de las Asignaciones Familiares en Argentina**

Desde 1997, diversas iniciativas plantearon la universalización de las Asignaciones Familiares o la implementación de un Ingreso Ciudadano para la Niñez<sup>9</sup>. Se destacan las actividades de la Red Argentina de Ingreso Ciudadano – REDAIC- y la CTA que en el 2000 daba impulso a la propuesta a través del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)<sup>10</sup> y que desde entonces realizó diversas acciones a su favor. Ya en el 2001, el Gobierno Nacional creó el Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF Decreto de Necesidad y urgencia 1382/01) el cual según su primer artículo estaba “basado en los principios de solidaridad, igualdad, universalidad e inmediatez, que cubrirá las contingencias de infancia y vejez”, separando consecuentemente las Asignaciones Familiares de la condición laboral. Sin embargo este sistema no llegó a implementarse dada la interrupción del gobierno del presidente Fernando De la Rúa.

Asimismo, en los años subsiguientes, se presentaron en el Congreso Nacional desde diversos sectores del arco político, un número importante de proyectos legislativos con diversas características pero sobre la base de una ampliación del régimen de Asignaciones Familiares.<sup>11</sup> La cantidad de propuestas en torno a la modificación de este régimen se explica, en parte, en función de que las transformaciones económicas, sociales y laborales que se dieron desde la

---

<sup>9</sup> Cabe aquí mencionar brevemente que no en todos los casos hacer referencia al Ingreso Ciudadano para la Niñez (Barbeito y Lo Vuolo, 1995) resulta sinónimo de universalización de las Asignaciones. Por cuestiones de espacio esta diferencia no será abordada aquí. Mientras que el primer caso se enmarcaría en la propuesta de Ingreso Ciudadano donde los sujetos de la política todos los niños, niñas y adolescentes, mientras que el adulto a quien se le asigna la prestación resulta el medio para llegar al verdadero destinatario; en algunas propuestas de universalización de las asignaciones, los niños simplemente aparecen como la “excusa” para transferir ingresos a los hogares.

<sup>10</sup> La propuesta del FRENAPO suponía tres medidas complementarias: 1. Seguro de Empleo y Formación para todos los jefes de Hogar Desocupados, 2. la universalización del haber mínimo para los mayores y 3. la universalización de las asignaciones familiares a través de un complemento que alcanzaría a todos los excluidos del sistema de AAFP para trabajadores formales. Ver: Instituto de Estudios y Formación, CTA *La propuesta de la CTA en la Marcha Grande por el trabajo. Por un Seguro de Empleo y Formación para los Jefes de Hogar Desocupados*. Página 12, Argentina, 2000.

<sup>11</sup> En relación a los proyectos legislativos existentes con anterioridad a la sanción de la AUH, ver: Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008; Repetto et al, 2009; y Pautassi et al 2010.

creación del régimen de asignaciones familiares –en una sociedad de pleno empleo- hasta la sanción de la AUH, donde el panorama laboral mostraba un 9% de desempleo estructural (INDEC- EPH, 3º trimestre 2009)<sup>12</sup> sumado a un 35,8% de informalidad laboral (EPH-INDEC IVº trimestre 2009) . Las transformaciones en el mercado de empleo supusieron un porcentaje cada vez menor de cobertura por parte del Sistema de Asignaciones Familiares lo que implicó un número cada vez mayor de niños por fuera de la protección social.

Como resultado de los cambios esgrimidos, comenzaron a implementarse una serie de programas de transferencias condicionadas de ingresos que a modo de parche buscaron “amortiguar” la pobreza y proteger de los riesgos sociales a quienes no se encontraban dentro del mercado laboral formal, y por ende a quienes estaban descubiertos del sistema de Asignaciones Familiares. A partir de la crisis 2001/2 intervención social de carácter asistencial se masificó por primera vez, llegando a prácticamente 2 millones de familias receptoras, a través de la experiencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el año 2002. Si bien el citado plan tiene su origen como programa transitorio de empleo y se ubicó en la cartera de trabajo, luego fue migrando hacia un típico programa de transferencia de ingresos con contraprestaciones, cuyo monto se licuó casi por completo a lo largo de los años.

Más en general, las intervenciones en materia de bienestar fundamentalmente a partir de 2003, en contexto de recuperación económica, adquirió dos formas centrales. Por un lado, los objetivos de reducción de pobreza y/o más ampliamente, de inclusión social, sostenidos sobre todo en la promoción de políticas activas en materia de empleo en el marco de la recuperación

---

<sup>12</sup> A lo largo del trabajo se citarán estadísticas producidas en base a los datos de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a modo de referencia, sin embargo se hace imprescindible señalar en este punto que las mismas carecen de confiabilidad, debido a la intervención que sufre el organismo desde el 2007. La intervención supuso el desplazamiento de un grupo de trabajadores que hasta ese momento se ocupaban de la elaboración de una serie de indicadores (el Índice de Precios al Consumidor entre otros), y la aplicación de cambios metodológicos. En relación a los datos sobre el mercado de empleo Lindemboim realiza una aguda crítica al respecto, dando cuenta de que los datos publicados por el INDEC evidenciarían un comportamiento del mercado laboral que iría contra la experiencia y la teoría. Siguiendo al autor, para el año 2008 “tres de cada cuatro nuevos empleos creados se explican sólo por el cuarto trimestre de ese año”. Trimestre que coincide con “el impacto de la crisis internacional (...)”. Una cosa es haber tenido éxito en evitar la caída del empleo y otra muy distinta es recuperar una dinámica proporcionalmente más intensa que la del período 2003-2006”. (Lindemboim, 2011).

económica (Arcidiácono, 2011). Se trató de la política de recomposición salarial y de adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales, que incluyeron la revisión del régimen previsional y sistemáticos aumentos en los montos de las asignaciones familiares. Junto con estas transformaciones se desarrollaron estímulos para la registración del empleo y se llevaron a cabo otra serie de políticas que supusieron la suspensión de los despidos sin causa justa, la derogación de la ley Banelco<sup>13</sup>, la modificación de la ley de quiebras<sup>14</sup>, la limitación de las facultades del empleador<sup>15</sup>, entre otras medidas adoptadas. (Pautassi et al: 2008). El trabajo, en tanto empleo, aparecía como el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permitía el desarrollo de la persona. La dualidad del sistema refiere a que estas políticas convivían con un conjunto de programas sociales de carácter asistencial (algunos de transferencias condicionadas de ingresos<sup>16</sup> cuyos montos se iban desvalorizando y en algunos casos permanecían con la inscripción cerrados). Esta dualidad es coincidente con cierta lógica arraigada durante años anteriores, en donde las políticas sociales se presentan en áreas específicas con baja o nula interrelación entre cada uno de los sectores y donde se delimitaba

---

<sup>13</sup> A través de la sanción de la ley 25.877 denominada de “Reordenamiento Laboral” en año 2004 se dejó sin efecto una de las normas que, más allá del escándalo derivado del modo en que fue votada, incluía una serie de reformas absolutamente regresivas desde el punto de vista del interés de los trabajadores.

<sup>14</sup> Se sancionó, en abril de 2006, la ley 26.086 que volvió a reconocer la competencia de los jueces laborales para entender en los reclamos que los trabajadores iniciaran contra empresas concursadas y quebradas que, desde 1995, estaba en manos de la justicia comercial.

<sup>15</sup> En abril de 2006 se sancionó la ley 26.088 mediante la cual se le restituyó al trabajador que fuera víctima de una modificación unilateral y perjudicial de sus condiciones de trabajo, la posibilidad de reclamar el mantenimiento de las condiciones pactadas. Si bien nunca estuvo permitido al empleador efectuar cambios unilaterales en las condiciones pactadas con el trabajador cuando esos cambios implicaban un perjuicio moral o material para el empleado, frente a esta situación al trabajador le quedaba una sola respuesta: considerarse despedido. La redacción actual de la ley vuelve a otorgar al trabajador dos opciones: hacer juicio reclamando la indemnización o hacer juicio reclamando la restitución de las condiciones alteradas.

<sup>16</sup> Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos comenzaron a aplicarse en diferentes países de América Latina y el Caribe hacia mediados de los noventa, aumentando su presencia en la región a lo largo de la década. Bajo estos programas una suma de dinero es transferida desde el Estado hacia familias calificadas como “necesitadas” que cumplen con ciertos requisitos y características para ingresar al Programa y que acrediten ciertas condicionalidades de salud y educación. El objetivo manifiesto principal de estos programas es reducir la pobreza de los sectores más críticos y maximizar la efectividad de la acción estatal focalizando la asistencia social. (Lomelí Enrique, 2008; 475) En la región se destacan las experiencias del Bolsa Familia de Brasil, el Oportunidades de México y Chile Solidario en Chile. En la Argentina, se han destacado por su masividad el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que transfería un monto fijo por familia a contraprestación del cumplimiento de ciertas actividades laborales; y el Programa Familias, que por su parte diferenciaba el monto según la composición del grupo familiar, y contaba con la existencia de condicionalidades en materia educativas y de salud.

claramente “lo productivo/empleable” de lo “asistencial/inempleable”.

En síntesis, en Argentina desde el 2003 se configuró un esquema de políticas sociales fragmentado que supuso amplias mejoras para los trabajadores formales y programas residuales y focalizados, de empleo y familiares, para los “vulnerables”. De esta forma, las prestaciones a las que las familias con niños, niñas y adolescentes accedían dependían de la condición laboral de los adultos y/o de los planes y programas a los que lograrse acceder. Asimismo pese a su masividad y al hecho de incorporar cierto discurso de derechos estos programas no perdieron su lógica focalizada y residual.

Durante 2009 se intensificó el debate en torno a la universalización del Sistema de Asignaciones Familiares con una fuerte presencia del Congreso Nacional - reflejada en aproximadamente nueve proyectos legislativos sobre la temática-, la Iglesia Católica y los medios de comunicación, que contribuyeron en convertir la reforma del Sistema de Asignaciones Familiares en un tema en la agenda de la opinión pública. La conjunción de estos tres actores llevó a que la temática apareciera en la agenda pública como una problemática de interés y legítima de transformación. En ese contexto en octubre de 2009 el Poder Ejecutivo Nacional crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09), como un subsistema no contributivo dentro del régimen de asignaciones familiares, destinado a los trabajadores informales y desocupados. Prácticamente un año y medio más tarde, se anuncia la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto de Necesidad y Urgencia 446/11) como parte del subsistema no contributivo dentro del régimen de Asignaciones Familiares.

### **iii. ¿Cuáles son las características principales de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social?**

La Asignación Universal está destinada a las niñas, niños y adolescentes cuyos padres, tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al Mínimo Vital y Móvil, actualmente

fijado en \$2300, aproximadamente U\$S 545. A partir de reformas que se implementaron posteriormente a la sanción del Decreto que dio origen a la Asignación, la prestación también alcanza en los hechos a las hijas e hijos del personal doméstico con sueldo inferior al Salario mínimo vital y móvil (Art. 4º, Resolución 393/09) y a los niños de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario<sup>17</sup> (ANSES, 2011). El límite máximo de edad de los hijos, para percibir la prestación, es hasta los 18 años o inexistente cuando se trate de personas con discapacidad.<sup>18</sup> En cuanto a la nacionalidad se exige que los niños y adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (Art. 6º, DNU 1602/09).

La AUH contempla la exigencia de condicionalidades, en base a las cuales Administración Nacional de la Seguridad Social retiene mensualmente el 20% de la prestación a condición que se demuestre anualmente su cumplimiento en materia de salud y educación. La acreditación de las mismas da lugar al cobro de lo acumulado y a continuar percibiendo la Asignación; caso contrario, se adjudica su baja. Las condicionalidades deben ser cumplidas en instituciones de gestión pública. El monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor establecido para la “zona general”<sup>19</sup>, que actualmente se fija en \$270 (US\$ 63,6). Sin embargo, en función de la retención del 20%, lo que de hecho se abona mensualmente son \$216 (US\$ 50,9). Desde su creación tanto las Asignaciones destinadas a los trabajadores formales como la AUH aumentaron su monto dos veces, la primera en julio de 2010 y la segunda en septiembre de 2011 lo que puede ser leído como una afirmación de que ambas Asignaciones son igualables como parte del derecho a la seguridad social. Sin embargo, esta equiparación no

---

<sup>17</sup> Mientras estén recibiendo las remuneraciones por parte de sus empleadores percibirán las asignaciones familiares del régimen general, y en los meses en que no lo hagan, serán receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH). “Los trabajadores temporales cobran salario familiar todo el año” <http://www.anses.gob.ar/blogdeldirector/archives/802>. Presidencia de la Nación, “La Presidenta anunció beneficios a trabajadores temporarios”, 1º de diciembre de 2010, disponible en [http://www.casasada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view&id=7860&Itemid=66](http://www.casasada.gov.ar/index.php?option=com_content&view&id=7860&Itemid=66)

<sup>18</sup> Aquí el análisis se concentrará en las personas menores de 18 años.

<sup>19</sup> Este elemento guarda relación con la división geográfica del país, y distingue entre un “valor general” y cuatro regiones (zona 1: Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Salta (Orán); zona 2: Chubut; zona 3: Catamarca, Jujuy, Salta; y zona 4: Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). Para cada región y para el “valor general” se establecen montos diferenciados que implican una asignación monetaria mayor de la establecida para la “zona general”

se encuentra regularizada ni garantizada por ninguna normativa, por lo cual depende de una decisión del Poder Ejecutivo. De igual modo, la actualización de los montos tanto de la AUH como de las Asignaciones Familiares, dependen de una decisión política, en tal sentido aquí se coincide con Morales et. al, quien sostiene que sería deseable que se establezca un mecanismo de actualización de forma tal de asegurar el poder adquisitivo frente a la suba de precios (2011: 218).

Por otro lado, la AUH abona hasta el quinto hijo/a y a su vez, resulta incompatible con cualquier otra prestación que suponga una transferencia de ingresos, ya sea ésta contributiva o no y más allá del tipo de riesgo que busquen cubrir (desempleo para el Programa Jefas y Jefes de hogar desocupados, vulnerabilidad familiar para los Programa Familias por la Inclusión Social, Ciudadanía Porteña en la Ciudad de Buenos Aires, entre otros).<sup>20</sup> En términos operativos, quienes contaban con planes y programas nacionales de transferencia de ingresos y cumplían con los requisitos para percibir la Asignación analizada, migraron de forma automática a ésta. Estos traspasos afectaron según cálculos del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina a más de 1,7 millones, de niños, niñas y adolescentes cuyas familias pasaron de percibir planes de empleo o familiares a ser cubiertas por la AUH.<sup>21</sup> Pero conjuntamente con estos procesos se reestructuraron planes y programas lo que implicó la desprotección de casi 480 mil receptores que fueron expulsadas de los padrones (Lozano et al, 2011: 5-8).<sup>22</sup> La Resolución 1.063/09 constituyó una de las decisiones administrativas más importantes a través de las cuales se llevo a cabo esta “depuración” de los padrones. En la misma se ordena el inicio de un proceso de “actualización de

---

La única excepción a la regla lo constituye el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

<sup>21</sup> Concretamente este número contempla 994 mil menores de 18 años que pasaron del Programa Familias, 750 mil de planes de empleo, 32 mil del programa de la Provincia de Buenos Aires, “Derecho Garantizado a la Niñez” y 17 mil del programa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho” (Lozano et al, 2011: 5-8)

<sup>22</sup> Se trató de 82 mil receptores del Plan Jefes, 18 mil del Programa de Empleo Comunitario, 58 mil del Seguro de Empleo y Formación y 320 mil del Programa Familias. La información surge de pedidos de información a los ministerios en los cuales se pregunta por el padrón de receptores de cada programa previamente a la sanción de la AUH y con posterioridad a esta. *Ibidem*.

información”, en base a la cual se establece la migración de los receptores de planes de empleo a la AUH (siempre que sus familias cumplieran con las condiciones para constituirse receptoras), la baja de quienes no contasen ni con las condiciones para migrar ni para permanecer en los respectivos programas y la suspensión a partir del 6 de enero de 2010, de los receptores quienes no hubiesen actualizado sus datos<sup>23</sup>. Pese a estos movimientos de protecciones y desprotecciones, la cantidad de niños, niñas y adolescentes cubiertos por los distintos sistemas aumentó.

Por otra parte, la Asignación Universal para Embarazadas es una nueva prestación destinada a mujeres embarazadas dentro del subsistema creado por el decreto de la AUH 1602/09. Las características sociolaborales exigidas a las potenciales receptoras son las mismas que se encuentran presentes para la AUH y las condicionalidades se encuentran fijadas por el Plan Nacer, un Programa federal para “mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social” (Ministerio de Salud, 2011)<sup>24</sup>. La articulación entre el Plan Nacer y la AUH constituye, por completo, una novedad en la política social Argentina, ya que por primera vez las políticas de incentivo a la oferta y a la demanda, en materia de salud, se articulan de forma directa y concreta.

El monto de la Asignación Universal por Embarazo es de \$270 (US\$ 63,6) - equivalente al máximo valor establecido para los trabajadores formales de la “zona general” por la Asignación por embarazo - pero lo que de hecho se abona

---

<sup>23</sup> A modo de ejemplo de este último punto se cita el Boletín Oficial del día 5 de marzo de 2010 en el cual se publica la Resolución 253/2010 que se suspende el pago a 50.000 receptores del Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados por no tener datos actualizados para poder migrar al Seguro de Capacitación y Empleo o a la Asignación Universal por Hijo. Esta es una de las tantas decisiones administrativas que explica la magnitud de la citada desprotección (Lozano, et. Al, 2010: 34-40).

<sup>24</sup> El Plan Nacer es financiado por el Banco Mundial, y tendrá un costo total de 400 millones de dólares, con fecha de finalización en el año 2015. (Página Web Oficial del Banco Mundial, Provincial Public Health Insurance Development Project). La gestión del Plan Nacer se hace a través de un esquema de financiamiento basado en resultados, en función de los cuales la Nación transfiere recursos a las provincias por la inscripción de “beneficiarios” y el cumplimiento de resultados sanitarios<sup>24</sup>. De esta forma, la Nación tiene un rol normativo, de financiamiento y de supervisión, y las provincias conservan el rol ejecutivo, llevando adelante los Seguros Provinciales de Salud mediante los establecimientos de la red pública: centros integradores comunitarios (CIC), unidades sanitarias, dispensarios, salitas, centros de atención primaria de la salud (CAPS), maternidades u hospitales.



mensualmente son \$216 (US\$ 50,9) es decir el 80% de la prestación. El pago del 20% acumulado tiene lugar al momento del nacimiento o pérdida del embarazo y a condición que se demuestre el cumplimiento de las condicionalidades sanitarias.

Siguiendo diversas publicaciones periodísticas la meta física a alcanzar por la Asignación por Embarazo se encuentra entre 170 mil a 250 mil embarazos. Magnitud que da cuenta de un gran avance, ya que se trata de mujeres que anteriormente a la creación de esta prestación no hubiesen recibido ningún tipo de cobertura. Sin embargo, es importante dar cuenta de dos cuestiones en este punto: en primer lugar, de cumplirse la meta física propuesta, aun quedarían desprotegidas entre 500 y 580 mil mujeres embarazadas; y en segundo lugar, según la información presentada en el Mensaje de Presupuesto 2012, al finalizar el año 2011 apenas se habrá alcanzado un total de 62 mil mujeres embarazadas, y lo que resulta más preocupante es que la meta física para el año 2012 es de apenas 90 mil embarazadas. De forma que este año la cantidad de mujeres desprotegidas alcanzaría a 606.376y para el 2012 a 572.627. Esto en tanto en que se registran casi 752 mil embarazos anuales de los cuales 93 mil son cubiertos por la Asignación Pre-natal del régimen destinado a los trabajadores formales (Lozano, et al 2011). De forma que ponderando positivamente la creación de la Asignación Universal por Embarazo, aún queda un largo camino a recorrer en términos de cobertura.

#### **iv. III. Asignación Universal: ¿Qué se entiende por universalidad en la AUH?**

Sin dudas la Asignación entraña un cambio en la forma de pensar políticas sociales, al contemplar a grupos que se encontraban tradicionalmente excluidos de los mecanismos de seguridad social. En este sentido, el reconocimiento de los trabajadores informales y desempleados como una categoría “en sí” a ser abordadas por la seguridad (Lo Vuolo, 2009) social supuso la característica más novedosa de la prestación, más allá de que no se considere una condición

laboral óptima al estar históricamente desprotegida por la seguridad social. Su consecuencia directa más relevante fue la ampliación de la cobertura de niños y niñas por el sistema de Asignaciones Familiares, el cual pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes al 82% de los mismos.<sup>25</sup>

En cuanto a la puesta en marcha de la AUH es destacable la rápida implementación que se realizó durante los primeros meses de creación mediante la Agencia Nacional de Seguridad Social con operativos de inscripción a lo largo del país y con una fuerte campaña de comunicación.

Con relación a los programas de transferencia que la antecedieron la Asignación Universal implica una mejora cualitativa en tanto que todo aquel que cumpla con las características definidas para la población receptora puede acceder a la prestación, ya que no existen ni cupos ni fechas límites de inscripción. Asimismo, constituyen mejoras, el valor del monto de transferencia y los mecanismos de reclamos establecidos. Sin embargo ciertas lógicas de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos persisten como las condicionalidades de educación y salud a las que se somete a las familias, la titularidad femenina y sobre todo la mirada de este tipo de intervenciones como aquellas destinadas a quienes quedan fuera del mercado de trabajo formal; como consecuencia la AUH queda a mitad de camino entre una prestación de tipo asistencial y residual y una transferencia de ingreso ligada a un derecho universal pensada para la niñez.

En cuanto a indicadores sociales, esta medida al transferir ingresos a los hogares impacta directamente en la pobreza e indigencia. Según proyecciones de ANSES, la AUH en su alcance teórico de 4,9 millones de niño, niñas y adolescentes impactaría en la tasa de pobreza de forma que esta pasaría del 9,1% al 6,4%, lo cual supone una reducción del 35%; a su vez que, 727 mil niños, niñas y adolescentes saldrían de la situación de pobreza. Mientras que la

---

<sup>25</sup> Estimaciones ilustrativas elaboradas por las autoras sobre la base de los datos presentados en Roca (2010), y la meta física alcanzada de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes cubiertos.

tasa de indigencia pasaría del 3% al 1,4%, lo cual supondría una reducción del 53% de la tasa y de 581 menores de 18 años que superarían dicha situación (Roca, 2010)<sup>26</sup>.

Cabe detenerse un momento en los aspectos que hacen al carácter universal. Históricamente se ha entendido a las políticas universales como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes (como el caso de salud y educación en Argentina)<sup>27</sup>

Sin embargo, y más allá de esta acepción se asiste en los últimos tiempos a otros usos del término. El discurso estatal en políticas sociales ha recogido tanto el concepto de universalidad (incluso en el nombre mismo de las políticas como el de AUH) como así también la perspectiva de derechos<sup>28</sup>. Esto más allá de las limitaciones que se observan en el diseño final de las políticas, sobre todo en el caso de los programas sociales. A tal punto que en algunos casos la idea de universalidad e incluso la idea de derechos se convirtió en una mera retórica (CELS 2004 y 2007; Pautassi, 2010).

Es importante recordar que previo a 2009 desde el Poder Ejecutivo y fundamentalmente desde la cartera de Desarrollo Social, se esgrimían fuertes oposiciones a la idea de universalidad en materia de transferencia de ingresos a los hogares. Esto se basó, entre otras cosas, en la concepción anteriormente señalada sobre la vía privilegiada para la superación de la pobreza, centrada en el trabajo que aparece como la única política universalizable. Dado el potencial desmercantilizador de las políticas sociales, estas entraría en tensión con el objetivo de recuperar el lugar del trabajo como centro de la vida social, al

---

<sup>26</sup> La Universidad Católica Argentina, quien realiza una encuesta propia ha sostenido que la AUH sirvió más para evitar el deterioro de los indicadores sociales frente a un contexto inflacionario, que para mejorarlos (Salvia, 2011: 8).

<sup>27</sup> Al respecto ver, entre otros a: Esping Anderson (2000), Abramovich y Courtis (2006), Martínez Franzioni (2005), García Méndez (2006), Lo Vuolo (2009).

<sup>28</sup> Bajo este escenario tiene sentido indagar sobre aquello que vino a denominarse en los últimos años “enfoque de derechos” que constituye un marco conceptual y ético normativo para el proceso de desarrollo humano, basado en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. (Abramovich y Pautassi, 2009).

incrementar las posibilidades de que las familias puedan prescindir del mercado para adquirir ciertos bienes y servicios orientados al bienestar. Asimismo se sostenía que las transferencias universales podían ocasionar una potencial inequidad (ya que supuestamente lo cobrarían también quienes no lo “merecen”).

Esta visión se sintetiza en un documento de la gestión del Ministerio de Desarrollo Social:

*En este sentido, la gestión Kirchner apostó a la creación de empleo y no a planes de subsidio que eran producto de una decisión consentida y respaldada por los organismos multilaterales de crédito, que hasta los financiaban. Universalizar estos subsidios, aún con buenas intenciones como sostienen algunos sectores, es funcional al proyecto de no país que debemos terminar de revertir. El trabajo, nuestra productividad, el pleno empleo, la equitativa distribución de la riqueza, son instrumentos no resignables para la construcción del Proyecto Nacional, el de la Argentina de todos, el que supere a la patria especulativa por la productiva (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 124)*

Esta visión se encuentra, de hecho, también presente en el propio Decreto de Necesidad y Urgencia que crea a la AUH:

*La clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente<sup>29</sup> sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.<sup>30</sup>*

---

<sup>29</sup> El destacado corresponde al original.

<sup>30</sup> Considerandos del DNU 1602/09.

La oposición a la universalidad fue, asimismo, justificada bajo las supuestas limitaciones presupuestarias —justificación que se daba aún en contextos de crecimiento económico—, las que conllevaron a diversas manifestaciones negativas sobre cualquier posibilidad de transferencias universales. A pesar de las apelaciones a la falta de recursos, se desarrollaron una serie de planes y programas los cuales privilegiaron otras opciones de inclusión social. Se trata de la creación hacia el 2008 y 2009 de programas focalizados en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, generalmente opuesto a la universalidad y proclive a continuar promoviendo políticas focalizadas y territoriales como se observa con los programas “Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”)<sup>31</sup> y el Plan Nacional de Abordaje Integral (Ahí).<sup>32</sup>

Con la Asignación Universal se retoma la idea de universalidad y con la Asignación por Embarazo aparece por primera vez presente desde la voz estatal la idea de que la mejor política para la inclusión y protección social es aquella que es universal. El decreto que da origen a la Asignación Universal por Embarazo, expresa en sus considerandos:

*Que el hecho de que la mortalidad maternal, perinatal y neonatal sea superior en los estratos de ingresos más bajos, indica que hacer universales los programas públicos, es una cuestión de equidad*

---

<sup>31</sup> El 14 de agosto de 2009 la presidenta de la Nación anunció en conferencia de prensa el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”), cuyo principal objetivo era la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuinos, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones pertinentes (Considerandos del Decreto 1067/09 que le dio origen). Según los anuncios oficiales, el plan generará alrededor de 100 mil nuevos puestos de trabajo y contará con un presupuesto inicial de 9 mil millones de pesos. Los puestos de trabajo se organizarán en torno a cooperativas de entre 20 y 40 miembros, que se dedicarán a la construcción de infraestructura básica en los municipios. El programa se complementará con un abordaje integral en el territorio en el que funcione cada cooperativa. Con este plan el gobierno volvió a insistir en la idea del trabajo como vía privilegiada para el logro del bienestar social.

<sup>32</sup> El programa “Ahí” surgió en 2008, bajo la órbita del MDS, fue el Plan Nacional de Abordaje Integral “Ahí, en el territorio”. En sus anuncios se había mencionado que alcanzaría a 223 localidades de todo el país con población menor a 12.000 habitantes y 140 barrios, asentamientos y villas de emergencia de ocho partidos del Conurbano bonaerense, para llegar a 4.554.177 habitantes y 1.054.662 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas. Este plan se implementa mediante una articulación de los Ministerios de Salud, Educación y MDS, con los distintos actores de la comunidad y establece cuatro polos de intervención: organización social; productivo y de servicios; prestaciones y servicios; e infraestructura y equipamiento social. Se trata más bien de un paraguas bajo el cual se agrupan las diferentes intervenciones del MDS.

***y justicia social***<sup>33</sup>.

Retomando los usos del término universalidad cabe preguntarse de qué se habla cuando se habla de universalidad. Lejos de la concepción tradicional de universalidad como aquellas que le otorgan cobertura ante los riesgos sociales a toda la población en base a su condición de ciudadanos/habitantes; desde el Poder Ejecutivo pareciera hacerse a priori un uso del concepto más cercano a la universalidad dentro del *target* definido y/o a las políticas masivas, aún cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, aún en referencia a la acepción de universalidad como cobertura total dentro del target la AUH presenta ciertas distancias.

Una primera señal que daría cuenta del uso particular del término en cuestión es que a pesar de la alusión a la “universalidad”, en lo concreto, esta política está pensada como la extensión, en términos de complemento, del sistema de Asignaciones Familiares a parte de los sectores anteriormente no cubiertos. Si bien esta modificación desde ya, es un aspecto altamente destacable, no obstante resulta diferente a una política pensada en clave de universalidad. En su mayoría, las iniciativas legislativas presentes en ambas cámaras al momento de la creación de la AUH, proponían que el sistema de protección llegará a todos los niños, niñas y adolescentes o a todos los adultos con personas menores de 18 años a cargo, lo cual supone una diferencia con una política como la AUH la cual concibe como destinatarios a los niños niñas y adolescentes pero con respecto a situación laboral de los adultos. El hecho de que el acceso a la AUH no se encuentre totalmente escindido de la situación sociolaboral de los adultos socava las supuestas aspiraciones de universalidad de la AUH y mantiene un sistema dual de Asignaciones Familiares. Esto se relaciona con la propia definición del problema social que da origen a la creación de la AUH, donde no se consideró la universalización de la prestación sino la extensión del sistema

---

<sup>33</sup> Considerandos del decreto que crea la Asignación Universal por Embarazo. El subrayado pertenece a las autoras.

que se encontraba vigente.

Por lo tanto, puede cuestionarse el concepto de universalidad utilizado en el nombre de la política bajo análisis a la luz de las numerosas exclusiones: quedan afuera de la prestación los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), los privados de libertad (incluyendo personas internadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial)<sup>34</sup>, los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo,<sup>35</sup> aquellos que no tengan documento nacional de identidad y, sobre todo, quienes declaren tener un salario superior al mínimo vital y móvil.

A su vez, el establecimiento de estos requisitos supone diseñar un instrumental de gestión que permita determinar la condición laboral de los titulares de la asignación. Este tipo de diseños le imprime cierta complejidad a la gestión de la prestación, fundamentalmente en un contexto como el argentino. En los considerandos del decreto subyace la concepción del mercado de trabajo como una cuestión estática sobre la condición laboral de los sujetos, lo cual resulta sumamente paradójico en un mercado laboral caracterizado por la inestabilidad y las fluctuaciones, donde un adulto puede pasar en un breve lapso de tiempo de una condición laboral a otra. En función del escenario citado, ha surgido recientemente una resolución<sup>36</sup> que establece que se abonarán dos meses extras a aquellas personas que pasen del desempleo o mercado informal hacia

---

34 En cuanto a las personas privadas de libertad la situación es compleja en tanto muchas de estas personas se desempeñan laboralmente y de forma “registrada” pero sin estar contemplados en el régimen de asignaciones familiares contributivo ni en la AUH. En tal sentido se han direccionado los reclamos desde organizaciones sociales, la Procuración Penitenciaria de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación.

35 Es importante mencionar el debate actual que se está dando en relación a la exclusión de las personas privadas de libertad y de los años de residencia legal exigidos para acceder a la AUH. Sobre este último se refirió el Informe del Comité sobre migrantes de las Naciones Unidas de septiembre de 2011 donde se recomienda al Estado argentino “Que examine la posibilidad de hacer extensiva la asignación universal por hijo a los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular, de conformidad con la Ley Nº 26061 (2005) de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que abarca a todos los niños que se encuentran en el territorio del Estado parte” (Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, septiembre de 2011). Asimismo se observa el carácter regresivo en este aspecto y en relación a programas anteriores. Para un análisis en mayor profundidad de la situación de los migrantes ante la Asignación Universal ver también: Ceriani et. Al, 2011.

36 Según información publicada en el Diario Página 12 el 27/09/2011 <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-177618-2011-09-27.html>

el formal, como una forma de asegurar la continuidad de la recepción de una asignación familiar. Esta medida, si bien es positiva, evidencia los problemas que acarrea el diseño de la AUH, problemas que no estarían presentes si se hubiera elegido construir un sistema unificado y universal donde el acceso a la transferencia fuera independiente de la condición o trayectoria laboral del adulto.

Otra de las exclusiones es el límite de cinco hijos. El decreto no fundamenta ni explica por qué se ha establecido este límite, el cual no sólo resulta contrario a derecho, sino que sumamente contradictorio en vistas al esquema de protección social argentino que contempla las Pensiones no Contributivas para Madres de 7 o más hijos. La AUH cubre hasta el quinto hijo y la referida prestación a partir del séptimo, quedando las familias con seis hijos es una situación de mayor desprotección. Esta restricción demuestra con claridad que los destinatarios no son efectivamente los hijos sino sus padres, respecto de quienes se pretende no duplicar el beneficio (Pautassi, et. al, 2010). Esta limitación también puede estar relacionada con los temores —ya existentes en los orígenes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados— de crear un efecto distorsionador en el mercado de trabajo que supuestamente podría presentarse al ir incrementándose los ingresos de los hogares, y, como consecuencia, pudiendo sus integrantes prescindir crecientemente de la venta de su fuerza de trabajo. En este sentido, el límite de hijos pareciera estar ligado directamente con no superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria a través de la sumatoria de los montos de la AUH por cada hijo.

Otro aspecto que pone en cuestión la idea de universalidad dentro del recorte planteado por la AUH (actualmente en discusión en la agenda pública) es la exclusión de los niños y niñas que concurren a establecimientos educativos públicos de gestión privada. Evidentemente, esta condición deja de lado a quienes aún cumpliendo con los restantes requisitos recurren como estrategia familiar a la educación pública de gestión privada<sup>37</sup>. De hecho, una investigación

---

<sup>37</sup> La Iglesia Católica, entre otras cosas por ser las escuelas confesionales las más beneficiadas por los subsidios del Estado, ha sido uno de los actores con más presencia pública a la hora de discutir la exclusión de las escuelas públicas de gestión privada.



indica que en 2006 el 26,7% de los niños y niñas de 5 a 17 años pertenecientes a hogares del quintil 2<sup>38</sup> asistían a escuelas privadas, en tanto en 2003 lo hacían el 19,2% (Gamallo, 2008). Esto significa que un importante número de niños que deberían recibir esta asignación podrían no hacerlo en caso de que ANSES determine cumplir con el ambiguo artículo del DNU 1602/09. De hecho este requisito generó fuertes críticas desde partidos políticos opositores, la Iglesia, la Defensoría del Pueblo e instituciones como el CELS -entre otras (*Clarín*, 10 de septiembre de 2010)- cuando el 27 de agosto de 2010 la ANSES determinó la suspensión del pago de la AUH en el caso de asistencia a establecimiento educativo de gestión privada, lo que afectó a 42.000 niños (CELS, 2011; 222)<sup>39</sup>. Las masivas críticas, sumadas a las jornadas de protestas por parte de los titulares de la AUH<sup>40</sup> llevaron a la reincorporación de los suspendidos. en este momento, el punto en cuestión se encuentra en revisión, si bien no ha sido modificado el DNU, que establece, de forma ambigua<sup>41</sup> que las condicionalidades deben ser cumplidas en *establecimientos educativos públicos* (DNU 1602/09, artículo 6º, inciso “e”). (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2011).

Pero el problema trasciende el tipo de establecimientos a los que asisten o no, los niños, niñas y adolescentes receptores de la AUH, el punto es que estas condicionalidades dejan entrever una mirada fuertemente discriminatoria al profundizar la diferencia entre las políticas para los niños, hijos de padres formalizados, y las políticas para los niños, hijos de padres desocupados o informales. Y lo dicho en tanto que las Asignaciones Familiares destinadas al sector formal y las deducciones del impuesto a las ganancias por hijos a cargo (que supone una transferencia implícita), no plantean condicionalidades educativas ni de salud, mientras que la AUH sí lo hace. Las autoridades

---

<sup>38</sup> Cada quintil agrupa el 20% de la población; se ordenan de menor (quintil 1) a mayor (quintil 5) Ver INDEC, “Sistema de estadísticas sociodemográficas” Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

<sup>39</sup> Circular 79/10 de ANSES

<sup>40</sup> Este tema cobró especial relevancia en la opinión pública, con notas publicadas en distintos diarios: Aguilar, *Clarín*, 10 de Septiembre de 2010 y Wainfeld, *Diario Página 12*, 12 de septiembre de 2010)

<sup>41</sup> Las dos últimas leyes nacionales de educación (Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006) definieron a la educación como “pública”, distinguiendo escuelas de gestión “estatal” y de gestión “privada” por lo cual referirse a instituciones públicas” es terminológicamente incorrecto y por lo tanto se presta a ambigüedad.

nacionales parecerían suponer que son los sectores más vulnerables quienes necesitan la tutela y la sanción del Estado para cumplir con la asistencia educativa y los controles de salud. De esta forma, la responsabilidad se deposita en los individuos, lejos de centrarse en los problemas relacionados con la oferta existente de salud y educación que, como no se puede desconocer, presenta serios déficits de cobertura. A pesar de dichos déficits la propia ANSES sostiene *“si no se cumplen las prestaciones de estos certificados –haciendo referencia a los certificados que acreditan el cumplimiento de las condicionalidades- se pierde el derecho a la prestación”* (2009: 44). Una vez más, se ve la fragmentación de un sistema de asignaciones que plantea diferencias todavía significativas entre las prestaciones destinadas a la población calificada como “vulnerable” y las destinadas al resto de la población.

Nuevamente, la universalidad sería correctora de estas desigualdades, por lo que sería deseable que a medida que se avance en su implementación, se vayan solucionando estas situaciones a favor de la inclusión efectiva de todos los niños, niñas y adolescentes (Pautassi et al; 2010). Los elementos aquí desarrollados contribuyen a pensar que la AUH a diferencia del concepto de universalidad tradicional antes planteado, se trata más bien de una política que universaliza dentro de un universo focalizado. Pero tampoco se cumple este principio al interior del grupo definido como prioritario: niños y adolescentes hijos de familias excluidas de las Asignaciones Familiares y que poseen ciertas condiciones de “vulnerabilidad”

#### **iv. IV. Asignación Universal: ¿Cuál es su potencial desmercantilizador y desfamiliarizador?**

Retomando los estudios sobre el bienestar, este artículo repasó los principios básicos que deberían regir las políticas sociales. Para el caso de este tipo de intervenciones se trataba de desmercantilizar y desfamiliarizar. En términos más concretos para medir el grado de **desmercantilización** Esping Andersen

(2000:45) sugiere considerar: i) las limitaciones de las condiciones para ser beneficiario, o los requisitos de acceso a los beneficios; ii) los desincentivos (como la extrema burocracia) y duración del beneficio y iii) el nivel de ingreso del subsidio.

En términos del potencial desmercantilizador de la Asignación Universal, cabe retomar aquí el marco analítico propuesto por Esping Andersen para señalar en qué medida una intervención tiene o no esta pretensión. En primer lugar, en cuanto a las limitaciones para acceder a la Asignación Universal estas sólo corresponden al cumplimiento o no de los requisitos de la medida que de por sí recorta un universo de destinatarios. Luego, sobre los desincentivos y la duración de la prestación, la situación es más compleja. Por un lado, se encuentran procesos que pueden complejizar el acceso a la AUH y su permanencia; como las requisitos de inscripción en ANSES (Documento Nacional de Identidad de los padres y el niño) o la presentación del cumplimiento de las condicionalidades a través de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación (que implica la certificación educativa en la escuela, y de salud en el hospital o centro de salud). Por otro lado como aspecto positivo y que aumenta el potencial desmercantilizador de esta medida, la Asignación Universal no es un programa con una fecha de cierre de inscripción (como lo fue el Plan Jefes y Jefas) o de finalización, ni es dependiente año a año de una asignación presupuestaria que condiciona su vigencia (como es el caso del Programa Argentina Trabaja). Más aun parece ser una política pública firmemente insertada en el entramado de la seguridad social y con un amplio nivel de reconocimiento social, más allá de la fragmentación hacia el interior del sistema y de las contradicciones presentes ya mencionadas. Finalmente, si se analiza comparativamente el potencial desmercantilizador de la AUH, en relación con sus antecesores, el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Programa Familias, se encuentra que en los primeros años el porcentaje del Salario Mínimo Vital y Móvil que cubrían los citados planes, era similar al porcentaje que cubre la AUH. Sin embargo existen importantes diferencias: el monto del Plan Jefes era fijo independientemente de la composición del grupo familiar, y su valor no aumentó

en sus 8 años de vigencia; mientras que el Programa Familias, si bien contemplaba la composición del hogar, tal reconocimiento no suponía la multiplicación del monto por cada integrante –como sí lo hace la AUH hasta el 5º hijo-, a su vez el monto aumento escasamente desde el 2006. Como resultado estas prestaciones perdieron en gran medida su potencial desmercantilizador que podía haber tenido en sus orígenes. Por el contrario la AUH desde su creación ha visto aumentar en dos ocasiones su monto (de \$180 a \$220 y de \$220 a \$270), lo que significa un salto cuali y cuantitativo frente a las prestaciones anteriormente referenciadas. El desafío y el riesgo en este sentido es que la AUH pierda su valor adquisitivo real frente a un contexto inflacionario, ya que como se mencionó la actualización de su monto radica en una decisión política.

Para Martínez Franzoni (2008: 85) un alto grado de **desfamiliarización** implicaría entre otras cosas: el mejor acceso a trabajo remunerado de hombres y mujeres, la creación de condiciones para asumir el cuidado fuera de las familias, la reorganización de roles al interior de la familia, la autonomía entre la disponibilidad del trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo (regulaciones relacionadas con licencia por maternidad, cónyuges sin trabajo remunerado, servicio doméstico, presencia de guarderías).

En cuanto a este potencial, el análisis de la AUH se torna aún más complejo. Por un lado esta medida prioriza la titularidad femenina y, si bien en el Decreto que le dio origen no se establecen los fundamentos de esta elección, generalmente la misma se sustenta en los argumentos que sostiene que este diseño propicia el empoderamiento femenino y reconfigura el rol de las mujeres en el hogar. A su vez, estos diseños se basan en el supuesto de que la mujer hará un mejor uso de la prestación en favor de los hijos, al tiempo que se sostiene que son ellas quienes resultan más vulnerables en el mercado de empleo. Preocupa la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con las tareas reproductivas en los hogares. Interesa preguntarse en este punto, de qué forma las políticas que

establecen a priori la titularidad femenina esperan mejorar la situación de las mujeres si recargaran sobre ellas el cumplimiento de las condicionalidades de los niños y, por ende, les dificultan el ingreso al mercado laboral y al empleo bajo formas menos precarizadas y menos conducentes a la reproducción de la pobreza. (Valencia Lomeli, 2008: 16). En lugar de abrir la posibilidad de que al interior de las familias se resuelva quién es el titular de la prestación, como es el caso de las asignaciones destinadas a los trabajadores formales, la titularidad femenina se establece desde el diseño de la política de manera indiscutida, lo que se que con el muy alto porcentaje de titularidad femenina de la prestación. Sin embargo, cabe señalar que el potencial desfamiliarizador de las políticas no sólo se vincula con las provisiones directas de servicios como guarderías (aspecto que no fue contemplado por ningún programa que precedió a la AUH) sino también con las transferencias sistemáticas de dinero a las familias para sostener estas funciones de manera externa. Es posible aquí hipotetizar que los montos recibidos por la asignación podrían ser una vía para que las familias adquieran servicios de cuidado y consecuentemente permitir mayor acceso de las mujeres a trabajo remunerado. Si bien el diseño deja abiertas estas hipótesis de trabajo, por el carácter reciente de la política aún no se cuenta con información que permita aseverar este uso de la política por parte de los familias, siendo seguramente los datos propios del proceso de implementación quienes clarifiquen más este punto.

## **V. A modo de conclusión**

En el 2009 el gobierno creó la Asignación Universal que implica un cambio positivo en cuanto a la masividad y la rapidez con la que esta política fue implementada y el impacto de la misma en los hogares. Asimismo cuenta con una institucionalidad que habilita diversos mecanismos de reclamo para quienes no pueden acceder como así también se constituyó en una política que permanece abierta y no cierra su inscripción como los programas que la precedieron. Este proceso se llevó a cabo luego de las oposiciones

sistemáticas del gobierno a la idea de transferencias de carácter universal durante los años precedentes. La AUH surgió por vía de un decreto de necesidad y urgencia, pese a los numerosos proyectos de ley que habían ingresado en el Congreso. Muchos de estos proyectos habían sido presentados con antelación pero no habían llegado a ser tratados en comisiones, por lo cual perdieron estado parlamentario.

Bajo el escenario descripto, este trabajo problematizó sobre la idea de universalidad y sus alcances, así como también las rupturas y continuidades con respecto a los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos. Queda como conclusión la idea de que si bien hubo avances con un intento de universalizar la cobertura, todavía queda deudas pendientes para pensar en esta dirección.

En primer lugar aún dentro del universo focalizado, quedaron algunos aspectos pendientes de revisar (escuelas privadas, límite en 5 hijos, migrantes, monotributistas, límite del salario mínimo vital y móvil). Estos límites se relacionan con los vicios propios de la focalización, que diseña un mecanismo para identificar y clasificar quienes son “merecedores” de la política y quienes no lo son.

En segundo lugar, todavía continúa vigente una lógica dual entre el tratamiento que se le brinda por parte del Estado a los trabajadores asalariados formales y al resto. La AUH no rompe con esta lógica, sino que sigue relacionado el acceso a la prestación con la situación laboral de los adultos. Como resultado, más allá del impacto y la cobertura, todavía cada niño, niña y adolescente en la Argentina tiene un valor y experimenta tratos y exigencias diferentes de acuerdo con la condición socio laboral de los adultos responsables y los planes y programas a los que hayan logrado acceder.

Asimismo las desigualdades presentes en el subsistema de Asignaciones Familiares se hace visible cuando se tiene en cuenta diferencias con respecto a las Asignaciones Familiares contributivas. No se han contemplado otras asignaciones tales como la asignación por nacimiento o adopción o la de

escolaridad, presentes para los trabajadores formales, aunque claramente la Asignación Universal por Embarazo –creada en el presente año- representa un avance.

Los usos de la noción de universalidad suponen un alejamiento de la definición tradicional y llevan aquí a la cuestión de si se debe comenzar a hablar entonces de “la nueva universalidad”;<sup>42</sup> es decir, aceptar la utilización del concepto para hacer referencia a un *nuevo universo de sentido* (Danani, 2008: 7). Convalidar esta “nueva” significación supondría, en cierta medida, ceder el objetivo de una sociedad más igualitaria, entendida en términos de acceso a prestaciones homogéneas que se constituyen como espacios de integración social.

En este punto, el desafío es el de romper la lógica de políticas duales (trabajadores asalariados versus el resto de la población) y pensar políticas de transferencia de carácter universal, lo que entre otras cosas supone en este tipo de intervenciones instalar esquemas de políticas sociales basados en principios de derechos que deslinden “bienestar” de “derechos laborales”.

#### IV. Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian “El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional”, Buenos Aires, Estudios del Puerto. 2006

Abramovich, Victor y Pautassi, Laura. *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos en argentina*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, (2009).

Adelantado, José, Noguera José, Rambla Xavier., y Saez, Luis: “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica” en Revista Mexicana de Sociología Número 3, Universidad Autónoma de México, México, (1998).

Aguilar, Mauro, “*Gobernadores reclaman que no suspendan subsidios para hijos*”, 10 de septiembre de 2010, disponible en: [http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos\\_0\\_332966732.html](http://www.clarin.com/politica/Gobernadores-reclaman-suspendan-subsidios-hijos_0_332966732.html)

Arcidiácono, Pilar, Pautassi; Laura, Royo, Laura, Straschnoy, Mora y Carmona, Verónica, “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en *Informe anual del CELS sobre derechos humanos 2007*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

---

<sup>42</sup> En este punto se realiza un paralelismo con los usos del concepto de focalización que en los años noventa dieron pie a lo que Danani denomina como la “nueva focalización”. *Ésta fue el resultado de asignarle al concepto la categoría de “modelo político-filosófico”, lo cual supuso una política profundamente regresiva ya que tras ese término se articuló un modelo de intervención social estatal cuyo supuesto es que los derechos sociales no son tales.* (Danani, 2008: 7 y 8).

ARCIDIÁCONO, Pilar; BARRENECHEA, Verónica C. & STRASCHNOY, Mora. Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo.

Arcidiácono, Pilar: "Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?", en Pautassi, Laura (organizadora): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2010.

----- "Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007), Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2011, mimeo.

Bermúdez, Ismael "Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos", 9 de septiembre 2010. Disponible en: [http://www.clarin.com/politica/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos\\_0\\_332366772.html](http://www.clarin.com/politica/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos_0_332366772.html)

Bertranou, Fabio (Coord.). "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares". Proyecto ARG/06/M01/FRA. *Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa*. OIT, Buenos Aires, Argentina. 2010

Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora "El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. 2008.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Plan Jefas y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Colección investigación y análisis N°1. Buenos Aires. 2004

----- Programa Familias por la Inclusión Social, entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Colección investigación y análisis N°4. Buenos Aires. 2007

----- "El CELS reclama que una ley asegure la universalización de la Asignación por Hijo" <http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1311> 09/09/2010

CEPAL "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores", en Serie de Políticas Sociales Núm. 134. 2005

Ceriani, Pablo, Cyment, Paula y Morales, diego "Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social". Disponible en : [http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa\\_2/ceriani\\_cyment\\_morales\\_mesa\\_2.pdf](http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_2/ceriani_cyment_morales_mesa_2.pdf)

Danani, Claudia "Pobreza, trabajo y desigualdad: el viejo problema de América Latina". En: Lastra María E. y Bertolotto, María I. (Comp.): Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2002. Carrera de Trabajo Social/FCS/UBA-CEFOMAR Editora/SECYT, Buenos Aires, 2008.

Defensor del Pueblo de la Nación "Asignación Universal por Hijo - La Defensoría del Pueblo viene solicitando la inclusión de quienes concurren a colegios privados". Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/noticias.php?cnt=41&id=49>. 09/09/2010

Diario Clarín, "Críticas de la Iglesia, el CELS, la oposición y el Defensor", 10 de septiembre de 2010. Disponible en: [http://www.clarin.com/politica/Criticas-Iglesia-CELS-oposicion-Defensor\\_0\\_332966733.html](http://www.clarin.com/politica/Criticas-Iglesia-CELS-oposicion-Defensor_0_332966733.html)

Esping- Andersen, Gosta.: Los tres mundos del Estado de Bienestar, Alfons el Magnánim, Valencia, 1993.

---- Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Ariel, Barcelona, 2000.

Gamallo, Gustavo, *Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)*, Documento de Trabajo N° 2/08, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires. 2008

García Méndez, Emilio (comp.) "Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061". Editores del Puerto, Buenos Aires. 2006

Golbert, Laura; Giacometti, Claudia. "Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino". Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina. São Paulo:



iFHC. 2008

Golbert, Laura; Lumi, Susana; Tenti Fanfani, Emilio. La mano izquierda del Estado: la asistencia social según los beneficiarios. Miño y Dávila. 1992

Golbert, Laura ¿Derecho a la inclusión o paz social? El Programa para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina ---- Programas Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: innovaciones y lecciones. Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. - CEPAL. 2006

Hintze, Susana e Ignacia Costa, María. (2011). Capítulo 4: "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Colección Política, políticas y sociedad, Ediciones UNGS. 2011

Hopp, Malena Victoria. (2010) Tesis de Maestría: "Políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad: condiciones de la integración social y económica". Facultad de Ciencias Sociales, Mimeo.

Instituto de Estadística y Censo (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), IVº trimestre 2009, IIº Trimestre de 2010.

Instituto de Estudios y Formación, CTA *La propuesta de la CTA en la Marcha Grande por el trabajo. Por un Seguro de Empleo y Formación para los Jefes de Hogar Desocupados*. Página 12, Argentina, 2000

Lewis, Jane: Women and social policies in Europe: work, family and the State, Edward Elgar, Aldershot, 1993

Lindenboim, Javier, "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las Ciencias Sociales?" Revista Trabajo y Sociedad, Sociología del Trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias, Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET, Argentinas del CONICET Nº 16, Vol. XV, Santiago del Estero, Argentina, 2011

Lindenboim, Javier. Curiosidades de la informalidad. Diario Página 12, 24 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5118-2011-04-24.html>

Lomelí Enrique (2008) Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations; Annual Review of Sociology Vol. 34: 475-499.

Lo Vuolo, Rubén "Asignación por hijo", Serie de análisis de coyuntura número 21, CIEPP. 2009

Lozano Claudio; Raffo, Tomás y Rameri, Ana ¿*Universalización o ampliación restrictiva de la cobertura?*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2009.

Lozano Claudio; Raffo, Tomás y Rameri, Ana; Straschnoy; Mora y Haimovich, Agustina *Bicentenario sin hambre. Evaluación del Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social en sus primeros 4 meses de implementación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2010

---*Análisis del Programa 'Asignación Universal por Hijo para Protección Social': ¿Replanteo económico o estrategia de contención?*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IDEF-CTA, 2010

Martínez Franzioni, Juliana. "Regímenes de bienestar e América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Flacso Vol 4 Nº 2. 2005

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Sub- secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, La informalidad laboral bajo la lupa: Una realidad heterogénea. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

Ministerio de Desarrollo Social "La bisagra. Informe de Gestión 2003-2007". 2007

Morales, Diego; Royo, Laura, Carmona Barrenechea, Verónica y Fairstein, Carolina. "Agenda para una consolidación de las Asignaciones Universales por Hijo" en Derechos Humanos en

ARCIDIÁCONO, Pilar; BARRENECHEA, Verónica C. & STRASCHNOY, Mora. Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo.

Argentina. Informe 2011. CELS. 2011

Neffa Julio César. "Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?", en Ana Inés Heras, David Burin (ed), Trabajo, desarrollo, diversidad. Políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos, Buenos Aires, Ediciones Incluir/Ciccus. 2009

Naciones Unidas, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, septiembre de 2011.

Offe, Claus: Contradicciones en el Estado de Bienestar, Alianza, México, 1990

Orloff, Ann: "Gender and the social rights of citizenship: State policies and gender relations in comparative perspective" en American Sociological Review N° 58, 1993

Página Web Oficial del Banco Mundial, Provincial Public Health Insurance Development Project. Ver en:

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624214&theSitePK=2748767&menuPK=2805091&Projectid=P106735>

Pautassi, Laura, "¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta de ingreso ciudadano", En: Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (Dir.) *Contra la exclusión. La propuesta de ingreso ciudadano*, Ciepp, Miño y Dávila, Argentina, 2004.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Royo, Laura. "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", en *Informe anual de derechos humanos* 2010, CELS. 2010

Pautassi, Laura (org) "Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina". Ed. Biblos. Buenos Aires. 2010

Polanyi, Karl: "El sistema económico como proceso institucionalizado", en Godelier, M., Antropología y economía, Anagrama, Barcelona. 1992

Repetto, Fabian, Díaz Langou, Gala y Marazzi, V. "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documentos de Políticas Públicas 67, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Octubre 2009

Repetto, Fabián. "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino" (en co-autoría con Javier Moro), en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel; y Serrano, Gerardo (comps.) En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social argentina, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004

--- "La dimensión social de la pobreza. Condicionantes de las acciones frente a la pobreza y el nuevo rol del Estado en América Latina", en López, Oscar (comp.) La pobreza: un problema de todos, FLACSO/Asdi/Fundación Soros, ciudad de Guatemala, 2005.

Resolución N° 2/2005, Publicada en el Boletín Oficial del 6 de Junio de 2005, República Argentina.

Roca, Emilia "La Asignación Universal por Hijo. El gran logro del Bicentenario" [http://www.generoypobreza.org.ar/jornada\\_de\\_intercambio/AUH%20exposicion%20Emilia%20Roca.pdf](http://www.generoypobreza.org.ar/jornada_de_intercambio/AUH%20exposicion%20Emilia%20Roca.pdf)

Rodríguez Enríquez, Corina: "La economía del cuidado. Un aporte conceptual para el estudio de las políticas públicas", en Documento de Trabajo N° 44, Ciepp, Buenos Aires, 2005

---Macroeconomía y Economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar, Centro de Estudios de la Mujer, Mimeo, Santiago de Chile, 2005

Rubin, Sergio “Para la Iglesia, la medida es “discriminatoria”. Disponible en [http://www.clarin.com/politica/congreso/Iglesia-medida-discriminatoria\\_0\\_332366771.html](http://www.clarin.com/politica/congreso/Iglesia-medida-discriminatoria_0_332366771.html)

Sainsbury, Diane (ed.): Gender and Welfare State Regimes, Oxford University Press, Oxford, 1999

Salvia, Agustín “Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo / pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en argentina 2007-2010”. Informe especial. Programa Observatorio De La Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina Abril de 2011.

Sen, Amartya.: Los bienes y la gente, Comercio Exterior Vol. 33 (12), México, 1993

Schurman, Diego “Las políticas clientelares están en retroceso”. En Diario Página12, 14 de mayo de 2006. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/66879-21914-2006-05-14.html>

Straschnoy, Mora. Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: Un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay, Revista Cátedra Paralela -número 8 año 2011, en prensa.

UNESCO. Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 Y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos. 2006

Wainfeld, Mario. *Giros de Tuerca*. Diario Página 12, 12 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-49166-2010-09-12.html>.

*Submetido em 2011-07-06*

*Aceito em 2011-09-24*